Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Second opinion bij het PWC-onderzoek naar de begroting van de Nationale Politie



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Second opinion bij het PWC-onderzoek naar de begroting van de Nationale Politie

Colofon

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Andre de Jong

11 Maart 2016

ABDTOPConsult
De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoudsopgave

1 Inleiding

1. Taakopdracht

   Mail van 15 februari 2016 van Wim Saris, directeur Middelen van DG Politie:

   - Geef een validatie van het door PwC uitgevoerde P&M onderzoek en de bevindingen in het eindrapport; beoordeel daarbij ook de verschillende begrotingsposten.
   - Adviseer op welke wijze om te gaan met de bevindingen en welke stappen eventueel noodzakelijk zijn om de bevindingen van PwC te benutten ten behoeve van (toekomstige) budgettaire besluitvorming?

2. De kern van de opdracht aan PwC luidt:

   Geef aan hoe de P&M budgetten van de politiebegroting zijn opgebouwd en geef aan hoe die zich verhouden tot de ambities van de politie.

3. Dankwoord

   Ik wil graag PWC, de directies Financiën, HRM, Facilitair van de Nationale Politie, en de directie FEZ en de directie Middelen van DGPol van V&J en de IRF van het Ministerie van Financiën hartelijk danken voor hun royale medewerking en het geduldig beantwoorden van mijn vele vragen. Daarbij is mijn onafhankelijke rol steeds volkomen gerespecteerd.

4. Aanpak

   Mijn aanpak om tot een *second opinion* te komen is als volgt geweest:

   - Kennisgenomen van het PWC-rapport: 'Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget nationale politie 2016-2020'.
   - Interviews gehouden met deskundigen op het Hoofdbureau van de Nationale Politie, met de controllers bij DGPol en FEZ van V&J; voorts is kennis genomen van de opmerkingen van de IRF. Voorts hebben de lead-onderzoekers van PWC een toelichting gegeven op hun bijdragen aan het rapport.
   - Tot slot hebben drie voortgangsgesprekken plaats gevonden gesprekken met Wim Saris van DGPol. De laatste twee keren op 3 en 9 maart 2016 waren daarbij ook DGPol Sandor Gaastra, respectievelijk Marjo Lamers, directeur Financiën van de Nationale Politie bij aanwezig.

5. Commentaar feitelijke onjuistheden

   Een concept van deze *second opinion* is op 4 maart voor feitelijke onjuistheden voorgelegd aan Directie Financiën van de Nationale Politie, de Directie Middelen van DGPol, FEZ van V&J en de IRF van het Ministerie van Financiën. Het ontvangen commentaar is in de week van 7-11 maart verwerkt.

6. Indeling rapport

   Dit rapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden de methodologie en de uitkomsten van het PwC-rapport samengevat. Paragraaf 3 valideert de uitkomsten per kostencategorie. Paragraaf 4 geeft ons totaal-oordeel. Paragraaf 5 gaat dan in op het tweede deel van de taakopdracht: hoe om te gaan met de PwC-bevindingen? In paragraaf 6 staat een aantal slotopmerkingen.

2 Korte samenvatting methodiek en uitkomsten PwC-rapport

7. Inhoudelijke aanpak

- Om tot operationalisatie te komen van het begrip ambities heeft PwC in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor de systematiek van vastgestelde voornemens. Er zijn vier categorieën voornemens onderscheiden. Alleen de categorieën 1 en 2 zijn meegenomen in de PwC-exercitie. Dit betreft de voornemens die volgen uit wet- en regelgeving en voornemens die zijn vastgesteld door de Minister. Voornemens van de korpsleiding (categorie 3) en overige voornemens (categorie 4) zijn buiten beschouwing gelaten, tenzij die voornemens direct samenhangen met de uitvoering van voornemens in de categorieën 1 en 2. In deze second opinion wordt hierbij aangesloten.als houvast voor de berekeningen.
- Op één punt wordt deze benadering aangevuld; namelijk wat betreft de ombuigingstaakstelling van de Nationale Politie. Naar mijn mening dient deze taakstelling eveneens als een vastgesteld voornemen in categorie 1 te worden beschouwd. Het gevolg hiervan is dat in deze second opinion anders dan bij PwC de *spanning* tussen enerzijds diverse vastgestelde niet-financiële voornemens en anderzijds de vastgestelde financiële voornemens meer accent zal krijgen. In het tweede deel van de taakopdracht (wat te doen met de bevindingen?) zal daar op worden voortgebouwd.
- In deze second opinion wordt voorts aangesloten bij het onderscheid in 9 kostencategorieën dat door PwC wordt gemaakt voor de politiebegroting: personeelslasten, opleiding en vorming, verbindingen en automatisering, huisvesting, rentelasten, vervoer, geweldmiddelen en uitrusting, operationeel en beheer.
- PwC is steeds begonnen met de p x q benadering: hoe is de meerjarenbegroting 2016-2020 voor de betreffende kostencategorie p x q opgebouwd?
- Zijn de p’s en q’s realistisch uitgaande van realisaties en de vastgestelde voornemens?
- Voor zover dat niet het geval is, heeft PwC in overleg met experts van de Nationale Politie, V&J en eigen expertise nieuwe p’s en q’s opgesteld. Bij een aantal kostencategrorieën bleek een p x q benadering niet haalbaar. Daar is gekozen voor een andere aanpak waarin naar realisaties is gekeken, bestedingsplannen en onderbouwing van vastgestelde voornemens, inclusief taakstellingen.
- De verschillen met de huidige meerjarenbegroting worden door PwC aangeduid als delta’s.

8. Uitkomst PwC-analyse

- Op basis van de vastgestelde voornemens berekent PwC dat de lasten voor de Nationale Politie in 2020 € 292 miljoen hoger uitkomen dan nu is voorzien in de meerjarenbegroting 2016-2020, dat wil zeggen een delta van 6,1% ten opzichte van het begrotingstotaal van € 4,77 miljard; zie de samenvattende tabel op pagina 12 van het PwC-rapport.
- De belangrijkste delta's betreffen de personeelslasten (€ 106 miljoen in 2020), verbindingen en automatisering (€ 106 miljoen in 2020), huisvesting (€ 40 miljoen in 2020) en vervoer (€ 21 miljoen in 2020). Deze vier categorieën verklaren 93% van de totale delta van € 292 miljoen in 2020.

9. In de paragrafen hierna toetsen we per kostencategorie de redelijkheid van de aannames van PwC voor p en q en daarmee van de delta die PwC per kostencategorie berekent.

10. Gehanteerde criteria: is er sprake van een vastgesteld voornemen conform categorie 1 en 2? Sluiten de aannames over p en q redelijkerwijs aan op de laatst bekende realisaties en inzichten?

3 Validatie per kostencategorie

11. Personeelslasten: salarissen

- Delta in 2020: € 64,6 miljoen; dat wil zeggen 1,7% extra op een bedrag van € 3,65 miljard.
- De Nationale Politie heeft dit budget in de begroting volledig p x q opgebouwd met behulp van het SPP-model, waarin elke politiemedewerker is opgenomen.
- Er zijn volgens PwC 4 argumenten om de personeelslasten te herzien:
    - Aanpassing financiële parameters sinds afronding van de begroting; het betreft aanpassing van premiepercentages sociale zekerheid en pensioenen;
    - Hierin is ook een salarisverhoging opgenomen van 0,8% die samenhangt met de nieuwe cao; omdat de nieuwe cao buiten de scope van het onderzoek valt, wordt daar elders weer een correctie voor aangebracht.
    - Aanpassing van de p voor het aspirantensalaris: de neerwaartse aanpassing van de aspirant-salarissen conform de cao-afspraken 2012 blijkt in de praktijk niet realiseerbaar: er stromen relatief veel mensen in met een goede onderhandelingspositie, waardoor de p voor aspiranten gemiddeld 15% hoger uitkomt. Bij ongewijzigd beleid zullen de uitgaven voor de aspiranten-salarissen daardoor € 3,7 miljoen hoger uitkomen in 2020.
    - Aanpassing bezetting op basis van doelformatie 2020 en de feitelijke bezetting ultimo 2015. In de meerjarenbegroting is voor 2020 niet uitgegaan van de vastgestelde voornemens voor de doelformatie van 49802 fte's. PwC heeft hiervoor gecorrigeerd zowel qua niveau als samenstelling. Voor de tussengelegen jaren heeft PwC de meest recente SPP-doorrekening gevolgd.
    - Voorts is de gerechtelijke uitspraak verwerkt over de onregelmatigheidstoeslag (+ € 12 miljoen). PwC heeft daarnaast een ingeboekte taakstelling van € 6 miljoen op de reductie van overuren niet overgenomen, omdat die niet realistisch wordt geacht in het licht van overschrijdingen in de afgelopen jaren. De Nationale Politie geeft aan dat deze taakstelling is gebruikt als dekking voor de afgesloten cao en dat daardoor een gat ontstaat; daar valt geen speld tussen te krijgen.
    - Tenslotte is de NOS-formatie aangepast op basis van vastgestelde voornemens uit de herijkingsnota: 13 extra fte's voor de meldkamers, 76 extra fte's voor rijvaardigheid en beroepsziektes; 43 extra fte's voor de inkoopfunctie. De exacte aantallen staan niet in deze nota, maar deze aantallen zijn wel afgestemd tussen V&J en de Politie en de onderbouwing is door PwC gezien en logisch bevonden.
    - Wat betreft de 147 extra fte's voor de versterking van IV-functie (in de loonsom gaat het om een bedrag van circa € 7,9 miljoen) heeft PwC in een nadere toelichting aangegeven dat het geen voornemen in categorie 1 of 2 betreft. Van dit aantal zijn volgens PwC in 2020 94 fte's extra nodig voor de beheercapaciteit van de dienst IM ten opzichte van het inrichtingsplan als gevolg van de opgelopen vertraging. PwC acht de uiteindelijke doelformatie uit het inrichtingsplan wel haalbaar voor IM, maar pas op langere termijn. Van de overige 53 fte's betreffen 15 fte's een budgetneutrale overheveling van werk bij de EBO's en de overige 38 betreffen medewerkers bij de beheer- en ontwikkelcapaciteit van de dienst

ICT die nu reeds in vaste dienst zijn van de dienst ICT maar per ongeluk in het inrichtingsplan niet zijn meegenomen. Deze argumenten vind ik sterk genoeg om af te wijken van de regel dat alleen maatregelen in de categorie 1 en 2 worden meegenomen.

- De totale impact hiervan op de loonsom Nationale Politie is met behulp van het SPP correct becijferd op € 64,6 miljoen in 2020.
- Oordeel: ik ben het eens met de PwC-analyse en berekening.

12. Bijkomende personeelslasten, vrijwillige politie en toevoeging aan voorzieningen

- Totale delta voor deze drie categorieën is respectievelijk - € 11,8, € 0,4 en € 8, 1 miljoen in 2020; in totaal dus - € 3,3 miljoen.
- De aanpassing bij de vrijwillige politie van € 0,4 miljoen is een correctie op de p x q. De jaarlijkse toevoeging van € 8,1 miljoen aan de voorziening vloeit voort uit het eigen risico dragerschap voor een deel van de WAO.
- Wat betreft de bijkomende kosten is er sprake van een neerwaartse bijstelling met € 11,8 miljoen. Dit is het saldo-effect van vooral een opwaartse bijstelling van € 20,7 miljoen bij de reiskosten en een neerwaartse bijstelling bij de post Overige met € 36,3 miljoen. De reiskosten zijn bijgesteld omdat na de reorganisatie medewerkers verder van hun werk zullen wonen plus een tijdelijke extra vergoeding voor reiskosten ontvangen volgens het sociaal statuut. Daarnaast is er een neerwaartse bijstelling bij de post Overig door het wegvallen van een stelpost vrijval pensioenpremies van € 27 miljoen in samenhang met de nieuwe cao; voorts neemt PwC twee posten niet mee die niet kunnen worden gerelateerd aan vastgestelde voornemens in de categorieën 1 en 2: - € 24,3 miljoen. Daar tegenover staat het vervallen van een besparing op de personeelslasten NOS omdat die reeds is ingeboekt bij de reis- en verblijfkosten.
- Oordeel: eens met berekening van PwC

13. Personeel van derden

- Deze begrotingspost betreft fte's die de Nationale Politie van buiten inhuurt. Het betreft onder andere uitzendkrachten, beveiligingsbedrijven, ICT-personeel, WSW-ers.
- De realisatie 2015 kwam uit op € 178 miljoen, terwijl het budgettair kader € 105 miljoen bedroeg en het bestedingsplan uitging van € 160,4 miljoen. De aanvragen voor 2016 belopen op dit moment al € 186,3 miljoen, exclusief IV en transitie € 70,4 miljoen.
- De delta die PwC voor 2020 berekent voor deze post is € 44,7 miljoen, maar in 2016 gaat het om een delta van € 97,2 miljoen. De uitgaven voor inhuur liggen daardoor in 2016 2,4 keer zo hoog als in de begroting is voorzien!
- In 2020 zijn volgens de PwC-projectie de uitgaven voor de inhuur van derden met 58% gedaald ten opzichte van 2016.
- PwC constateert dat voor deze reeks in de begroting geen realistische p x q onderbouwing bestaat. Het bedrag in de begroting is ooit lang geleden p x q onderbouwd geweest, maar de afgelopen jaren zijn daar taakstellingen vanaf geboekt zonder dat daar p x q onderbouwingen aan ten grondslag liggen/lagen.
- PwC heeft in overleg met deskundigen van de Nationale Politie op basis van de meest recente realisaties en het inrichtingsplan een nieuwe raming opgesteld. Vertrekpunt is de inhuur van derden conform het inrichtingsplan van de Nationale Politie, een bedrag van € 21,7 miljoen per jaar, dat in 2019 voor het

eerst wordt bereikt. Daar wordt aan toegevoegd een bedrag van € 11,7 miljoen voor specifieke opdrachten aan derden met ook altijd specifieke eigen financiering. Voorts vindt er in 2016 volgens de meest recente schatting voor € 40 miljoen aan inhuur (exclusief IV) plaats om de transitie naar de nieuwe NP-organisatie mogelijk te maken. In de periode 2016-2020 worden deze kosten naar nul afgebouwd, omdat de reorganisatie in 2020 moet zijn voltooid.

- Tot slot vindt er inhuur plaats door *mismatch* van medewerkers bij de niet-operationele diensten; deze post is afgeleid uit het bedrag van € 70,4 miljoen gecorrigeerd voor de € 21,7 miljoen die geassocieerd wordt met de *sourcing*-strategie; een bedrag dus van € 48,7 miljoen. PwC veronderstelt hier op basis van een expertbijeenkomst dat deze inhuur terug kan lopen in het tempo waarin de mismatch af zal nemen tot 2020.
- Oordeel: ik vind de PwC-benadering redelijk voor de situatie waarin de Nationale Politie zich nu bevindt, maar tegelijkertijd is duidelijk dat anders dan bijvoorbeeld bij de personeelslasten hier veronderstelling op veronderstelling wordt gestapeld. Onontkoombaar om tot een raming te komen, maar daardoor ook met veel onzekerheid omgeven.
- Een paar factoren bepalen die onzekerheid. In de eerste plaats is het plaatsingsplan nog niet gerealiseerd; in de tweede plaats is mobiliteit vrijwillig, waardoor niet zeker is wanneer de mismatch-problematiek is opgelost; evenmin is duidelijk in welke mate mismatch-problemen kunnen worden ondervangen door *footloose* te werken; tot slot heeft de Nationale Politie op dit moment nog geen echt sturingsinstrument in handen om de inhuur van derden te beheersen. Men is druk bezig om een overzicht te maken van de inhuur per regio en per vakgebied, maar dat overzicht zal niet voor de zomer beschikbaar zijn. Gegeven deze problemen en de realisaties van de laatste jaren lijkt de kans op overschrijdingen groter dan op onderschrijdingen.

14. Opleiding en vorming

- In 2020 berekent PwC voor Opleidingen en vorming een delta van € 7,8 miljoen. Deze delta is opgebouwd uit een verhoging van de budgetten voor munitie en schietvaardigheidstraining met € 3,9 miljoen. Voor overige opleidingen zou het budget ook met € 3,9 miljoen verhoogd moeten worden.
- PwC stelt ook hier vast dat voor beide componenten door taakstellingen en dergelijke een degelijke p x q onderbouwing voor de huidige begroting ontbreekt.
- PwC heeft met behulp van experts van de Nationale Politie een meerjarige behoeftestelling voor opleidingen en vorming opgesteld voor de periode 2016-2020 op basis van de *vastgestelde voornemens* wat politiemedewerkers moeten kennen en kunnen en hoe ze die kennis ook geregeld opfrissen voor hercertificering.
- Rekening houdend met de ontwikkeling van de sterkte en de vastgestelde voornemens die voortvloeien uit de contourennota terrorisme en de opleiding van baliepersoneel resulteert een budget van € 117,1 miljoen in 2020. Dit komt neer op een delta in 2020 van € 49 miljoen. Gecorrigeerd voor het opleidingsbudget via de Politieacademie van € 33 miljoen, gaat het om een stijging met meer dan 23% op jaarbasis.
- Vervolgens gaat PwC na of deze behoeftestelling voor opleidingen ook gerealiseerd kan worden gegeven de absorptiecapaciteit van de politie op dit terrein. Kunnen de opleidingen worden ingepast in de dienstroosters? Conclusie is dat uitvoering van de berekende behoefte meer uren zou vragen dan de 5%- norm die daarvoor wordt gehanteerd geldt bij het opstellen van de

roosters. Als met deze norm wordt gerekend, resulteert een budget van € 98,2 miljoen en gecorrigeerd voor het opleidingsbudget dat via de politieacademie loopt, komt het budget uit op € 72 miljoen, slechts € 3,9 miljoen meer dan het bestaande budget.

- Oordeel: eens met de berekening van PwC.
- Implicatie hiervan is overigens wel dat als dit budget wordt toegekend medewerkers bij de politie structureel te weinig worden opgeleid op basis van de eigen regels voor kennen en kunnen. Op langere termijn is het noodzakelijk om deze spanning op te lossen: ofwel door aanpassing van de normen voor kennen en kunnen dan wel door in het rooster meer ruimte te creëren voor opleiding en vorming of door een combinatie van beide. Voor deze kostencategorie is een financieel doorkijkje naar 2025 daarom belangrijk.

15. Verbindingen en automatisering

- De delta van PwC in 2020 is: € 112 miljoen extra, in procenten betekent dit 36% extra in 2020. De delta is opgebouwd uit twee posten. In de eerste plaats uit een aflopende post inhuur van derden waarvan de onderbouwing is aangegeven bij de paragraaf inhuur van derden: in hetzelfde tempo als de mismatch verdwijnt, kan ook de inhuur van IV-personeel afnemen. In 2020 gaat het nog slechts om een bedrag van € 6,2 miljoen, maar de reeks start met een bedrag van € 34,5 miljoen extra.
- Voor het resterende deel van de delta voor IV in 2020: € 105,8 miljoen is geen verdere decompositie mogelijk, omdat volgens PwC geen sluitende p x q onderbouwing te geven valt voor het begrotingstotaal van € 314 miljoen in 2020 op basis van voornemens in categorie 1 of 2. PwC kwam tot deze conclusie na bestudering van een gedetailleerd meerjarenoverzicht IV. Uitgaande van de vastgestelde voornemens in de categorieën 1 en 2 resulteerde een zodanig laag bedrag dat PwC dit niet realistisch achtte voor een organisatie als de Nationale Politie. Omdat een volwaardig plan voor IV op dit moment niet beschikbaar is, heeft PwC voor IV –op basis van de expertsessie- een andere methode gevolgd om tot schattingen te komen.
- PwC splitst de totale IV-begroting in drie stromen: Politie, Multi en bijzondere eenheden. Die stromen worden apart geanalyseerd. Voor de politiestroom is vervolgens een verdere splitsing aangebracht in 'running' en 'changing the business' (die overigens niet aansluit op de begrotingsindeling van de Nationale Politie). Voor beide worden schattingen gemaakt voor het basisjaar 2015 en daarna worden deze twee reeksen apart geëxtrapoleerd.
- De 'running'-reeks wordt vlak doorgetrokken naar 2020. Belangrijkste punt daarbij is de inschatting dat deze beheer-reeks constant blijft als saldo van twee effecten die elkaar neutraliseren: een daling van ICT-lasten door rationalisaties en anderzijds een stijging van ICT-lasten doordat nieuwe systemen worden geïntroduceerd. Er worden voor personeel twee correcties doorgevoerd: eentje voor eigen personeel (structureel) en eentje voor de inleen van derden. De structurele correctie voor IV-personeel neem ik zoals in punt 11 toegelicht over hoewel het niet gaat om vastgestelde voornemens in categorie 1 of 2.
- Bij de inschatting voor vernieuwing 'changing the business' heeft PwC evenals bij Opleidingen en vorming een maximale absorptiecapaciteit geïntroduceerd. Het plafond hiervoor is bepaald op basis van expertise bij PwC en in expertsessies met de Nationale Politie.

Het niveau van de uitgaven voor ‘changing the business’ in is 2015 als plafond beschouwd voor de periode 2016-2020. Dan resulteert een bedrag voor vernieuwing van € 134,3 miljoen, exclusief personeel.

- Binnen dit plafond moeten de eerst komende jaren het AVP en enkele andere categorie 1 en 2 voornemens worden uitgevoerd. Binnen het plafond voor vernieuwing blijft er dan geleidelijk aan steeds meer ruimte over voor nieuwe projecten. In 2020 is die vrije ruimte opgelopen tot een bedrag van € 55,7 miljoen. Voor deze projecten heeft vooralsnog geen besluitvorming plaats gevonden waardoor ze de status hebben van een voornemen in categorie 1 of 2. Strikte toepassing van de gekozen methodiek zou dan ook betekenen dat deze vrije ruimte voor ontwikkeling niet in de berekening mag worden meegenomen. Maar PwC acht deze ruimte echter minimaal noodzakelijk vanuit het service level dat redelijkerwijs op dit vlak van een organisatie als de politie verwacht mag worden.
- Ik vind dit een redelijke benadering van PwC en voorts deel ik hun mening dat het van belang is om binnen dit financiële kader tot heldere prioritering te komen.
- In de afgelopen week heeft de Nationale Politie op basis van hetzelfde bronmateriaal dat aan PwC ter beschikking is gesteld nog een berekening gemaakt waarbij de hardheid van de bedragen als uitgangspunt is genomen. Op basis van die alternatieve aanpak komt de Nationale Politie tot bijna hetzelfde bedrag als PwC, namelijk € 430 miljoen. Het is geruststellend dat twee methoden ongeveer tot dezelfde bedragen leiden.
- Oordeel: de extra last die PwC berekent voor IV van € 112 miljoen in 2020 is redelijk, maar gaat noodzakelijkerwijs uit van veel (onzekere) veronderstellingen. Het is wel enigszins geruststellend dat een alternatieve benadering tot ongeveer hetzelfde resultaat leidt. Wel is zeker dat strikte uitvoering van de bestaande begroting voor IV impliceert dat er nauwelijks ruimte voor vernieuwing beschikbaar is en dat dit op lange termijn voor de Nationale Politie geen houdbare situatie is.
- Gegeven het belang van IV en alle onzekerheid is er alle reden om zo snel mogelijke een integraal IV-plan op te stellen. Een spreadsheet is geen IV-strategie. Ook hier is het van belang om de horizon verder te leggen dan 2020.

16. Huisvesting

- Delta PwC in 2020: € 39,9 miljoen extra, dat wil zeggen 13,2% extra uitgaven in 2020.
- Van dit bedrag is € 13,3 + € 1,4 miljoen goed te herleiden uit de tekst van het PwC-rapport en hangen samen met vastgestelde voornemens over ZSM en raadsman bij verhoor.
- De overige € 25,5 miljoen in 2020 hangen voor € 19,2 miljoen samen met de schuifplannen en voor € 6 miljoen met de structurele doorwerking van de overschrijding van het huisvestingsbudget 2015. Beide punten worden in de tekst niet uitvoerig toegelicht. Voor de schuifplannen is echter een gedetailleerd spreadsheet aanwezig en is er ook sprake van een controlcyclus. Voor het doortrekken van de € 6 miljoen tot 2029 geeft PwC geen sterke inhoudelijke argumenten. Ook de Nationale Politie heeft die niet gegeven tot nu toe. Daarom laat de second opinion de € 6 miljoen buiten beschouwing.
- Oordeel: met de hiervoor aangegeven correctie kom ik op een lastenverhoging in 2020 van € 33,9 miljoen.

- Ook bij huisvesting bestaan er veel onzekerheden. Op pagina 70 onderaan wordt aangegeven welke veronderstellingen door PwC zijn gehanteerd. PwC geeft ook aan dat de timing nog ter discussie staat. Het is -denk ik- verstandig om voor huisvesting ook alternatieve berekeningen op te stellen om gevoel te krijgen voor de bandbreedte van de ramingen. Ook hier is een doorkijkje na 2020 om twee redenen een *must*: een groot deel van de investeringsagenda zal pas na 2020 worden gerealiseerd en hiervoor is tot nu toe nog geen dekking beschikbaar. Centrale vragen zouden moeten zijn: zijn de lastenverhogingen tot 2020 tijdelijk of permanent en hoe kan de investeringsbehoefte worden gedekt?

17. Vervoer, geweldsmiddelen, operationeel en beheer

- Delta PwC in 2020: € 21,1 miljoen extra voor Vervoer, dat wil zeggen 12,4% extra in 2020; voor Geweldsmiddelen: € 4,6 miljoen extra (12,8%); Operationeel: € 4 miljoen minder (in % - 3,5%); voor Beheer € 10,4 miljoen extra (9,3%).
- Omdat voor deze kostencategorie door dataproblemen geen p x q aanpak bestaat, is hier voor een alternatieve benadering gekozen. Door het ontbreken van een p x q onderbouwing is vaak onduidelijk in hoeverre de budgetten vastgestelde voornemens uit categorie 1 of 2 omvatten.
- Aanpak langs drie lijnen: PwC kijkt naar de invulling van bezuinigingen; naar de bestedingsplannen (blijven die binnen de budgettaire kaders?) en kijkt naar de financiële vertaling van (nieuwe) vastgestelde voornemens in de categorieën 1 en 2. Een soortgelijke aanpak wordt gevolgd voor de kostencategorieën Geweldsmiddelen, Operationeel en Beheer.
- De eerste vraag betreft de mogelijkheid van eventuele dubbeltellingen doordat de aanpak langs drie lijnen die niet volledig uitsluiten. Nationale Politie en PwC hebben aangegeven dat daar op is gelet en dat daar geen sprake van is.
- De belangrijkste inhoudelijke vragen die ik heb bij Vervoer maar ook bij de categorieën Geweldsmiddelen, Operationeel en Beheer betreffen de niet ingevulde taakstellingen en de bestedingsplannen die de afgesproken budgettaire kaders overtreffen. In totaal verhoogt PwC de uitgaven voor deze posten met een bedrag van in totaal € 32,8 miljoen. Het is duidelijk dat de uitgaven voor deze kostencategorieën zonder beleidsmatige *interventies* hoger zullen uitkomen dan het bedrag dat in de begroting is opgenomen.
- Oordeel: ik begrijp dat PwC vanuit haar optiek het lastenniveau voor deze kostencategorieën met een bedrag van € 32,8 miljoen in 2020 verhoogt. Toch heeft deze verhoging een ander karakter dan de lastenverhogingen op basis van vastgestelde voornemens bij kostencategorieën als de personeelslasten, de inhuur en de opleidingen. De uitgavenmutaties bij Vervoer, Geweldsmiddelen, Operationeel en Beheer vloeien voort uit het niet nakomen van budgettaire spelregels, die eveneens een beleidsvoornemen categorie 1 vormen. In paragraaf 5 zullen we hier op terugkomen.

18. Rentelasten

- Delta PwC in 2020: € 1 miljoen hoger
- Oordeel: eens met PwC

4 Oordeel over PwC-analyse

19. Conclusies over PwC-rapport

- Ik vind dat PwC in korte tijd een kwalitatief goed rapport heeft uitgebracht, waarmee de discussie over de politiebegroting op een hoger plan is gekomen.
- Op één punt (huisvesting) denk ik dat PwC de eigen systematiek van vastgestelde voornemens categorie 1 en 2 consequenter had moeten toepassen. Terwijl PwC op een lastenverhoging van € 292 miljoen uitkomt, resulteert uit mijn analyse een bedrag van € 286 miljoen met daarbij de kanttekening dat een bedrag van € 33 miljoen het gevolg is van het niet strikt nakomen van budgettaire spelregels en daardoor een ander karakter heeft dan de overige mutaties.
- In de analyse hiervoor is steeds gefocust op het jaar 2020. Ik heb bij de belangrijkste kostencategorieën, zoals de personeelslasten, inhuur derden, IV en huisvesting echter ook gelet op de aannames voor de tijdpaden naar 2020 toe. Ik vind dat PwC daar op een zorgvuldige manier te werk is gegaan.
- Ik ben het eens met alle aanbevelingen die PwC doet in deel III. Ik wil daar graag nog een paar opmerkingen aan toevoegen; zie hiervoor paragraaf 6.

5 Hoe om te gaan met de bevindingen?

20. Niet-financiële beleidsvoornemens versus budgettaire beleidskaders.

    De PwC-analyse legt voor mij vooral de spanning bloot tussen de financiële vertaling van vooral niet-financiële beleidsvoornemens van de politie enerzijds en anderzijds de budgettaire beleidskaders die het regeerakkoord de Nationale Politie meegeeft voor haar opereren en die ook als beleidsvoornemen in categorie 1 beschouwd kan worden. Hoe daarmee om te gaan?

21. No regret

- In de eerste plaats zou de politie aan de slag moeten om na te gaan welk deel van de € 33 miljoen aan niet uitgewerkte taakstellingen alsnog via concreet uitgewerkte maatregelen gerealiseerd kan worden. Mocht blijken dat de gevolgen van die maatregelen voor de prestaties van de politie zodanig zijn dat die politiek onaanvaardbaar worden geacht dan ontstaat een nieuwe situatie. Pas dan is het mogelijk om daadwerkelijk een conclusie te formuleren over ophoging van het uitgavenniveau voor de betreffende kostencategorieën. Door het ontbreken van informatie hierover is het prematuur om daar nu al uitspraken over te doen.
- Los daarvan blijft er nog steeds een aanzienlijk verschil bestaan met de meerjarencijfers van de politiebegroting. Daaruit hoeft niet zonder meer de conclusie te volgen dat de uitgaven voor de politie met hetzelfde bedrag moeten toenemen. Zoals eerder aangegeven zijn budgettaire kaders ook vastgestelde beleidsvoornemens in categorie 1 en ligt het dus voor de hand om te zoeken naar andere mogelijkheden voor efficiencyverbetering.
- De afgelopen jaren heeft het gros van de bezuinigingen plaats gevonden op een beperkt aantal posten omdat de OS-formatie van de politie al een aantal jaren gefixeerd is op 49802 fte's in 2020 en ruwweg 80% van de begroting daarmee ontzien wordt. Het is niet logisch bij de 20% resterende uitgaven waar ook de afgelopen jaren al relatief veel bezuinigd is verder te blijven zoeken naar ondoelmatigheden, terwijl er elders goede mogelijkheden buiten beeld blijven.
- Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan inefficiënties in de veiligheidsketen. Hier liggen mogelijkheden om zowel de kwaliteit van het werk te verbeteren als ook minder geld uit te geven. Een voorbeeld daarvan betreft de kwaliteit van de interactie tussen de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie. Zowel Politie als OM zijn ervan overtuigd dat hier nog veel efficiencywinst te boeken valt. Een ander voorbeeld op het terrein van HRM-beleid betreft het ziekteverzuim dat met 6,9% bijna 1,3 keer zo hoog ligt als bij het rijk als ook bij een andere grote uitvoerende dienst -waar ook reorganisaties plaats vinden-: de Belastingdienst. Met een reductie van het ziekteverzuim met een derde kan hetzelfde niveau van veiligheid worden gerealiseerd met circa € 100 miljoen minder aan uitgaven.

6 Overige conclusies en opmerkingen

22. Een paar observaties tot slot.

- Een eerste opmerking betreft de onzekerheid van de ramingen. Hoe degelijk het PwC-onderzoek ook is uitgevoerd, er blijft veel onzekerheid bestaan over de begroting. Bij inhuur van derden, bij IV, bij opleidingen en huisvesting zijn de ramingen gebaseerd op vele aannames en is de mate van *control* wisselend. Dit impliceert dat voor zover er nu een 'oplossing' wordt gevonden het altijd een voorlopige oplossing en niet dè oplossing is. Volgend jaar kan de situatie heel anders zijn en daaruit mag dan niet zomaar worden geconcludeerd dat er sprake is van financiële missers bij de Politie. Het zou daarom goed zijn om een risicoanalyse op te stellen en die regelmatig te updaten.
- Deels in het verlengde van dit punt en deels in samenhang met de doorwerking van de vorming van de Nationale Politie op bijvoorbeeld IV, opleidingen en huisvesting is het belangrijk om de huidige exercitie te verlengen tot minimaal 2025. Centrale vragen voor het lange termijn perspectief zijn: is het opwaartse effect op de begroting structureel of tijdelijk? Indien grotendeels tijdelijk: wanneer wordt het structurele niveau ongeveer bereikt?
- Het is belangrijk om taakstellingen steeds zo snel mogelijk te operationaliseren en te laten zien wat de gevolgen van maatregelen zijn voor de prestaties van de politie. Echte ambtelijke loyaliteit aan bewindslieden is om dat zo eerlijk mogelijk te doen. Omgekeerd moet de politiek dan ook bereid zijn om de gevolgen daadwerkelijk onder ogen te zien. Verkeerde loyaliteit is om die gevolgen –vaak met de beste bedoelingen overigens- te verzwijgen.
- Samenhangend met het vorige punt is het belangrijk altijd een heldere p x q begroting op te stellen en wat betreft het financieel beheer over een verplichtingenadministratie te beschikken.

  Tot slot: in de veiligheidsketen zijn er nog vele opties voor efficiencyverbetering *zonder* dat de prestaties voor veiligheid verslechteren. Ten behoeve van een volgend regeerakkoord zou het goed zijn als alle ketenpartners gezamenlijk een verkenning zouden opstellen hoe dat in een volgende regeerperiode gerealiseerd kan worden.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl
www.algemenebestuursdienst.nl